

LA INTEGRACION DE CHILE Y ARGENTINA: UN LARGO PROCESO EN MARCHA

Samuel Fernández Illanes
Profesor de Derecho Internacional Público

INTRODUCCIÓN

La integración entre Chile y Argentina ha constituido un largo proceso en el que los sucesivos gobiernos de ambos países y, por sobre todo, sus pueblos, han cifrado grandes esperanzas.

A veces, de manera natural, simplemente por compartir 5.306 kilómetros de frontera común, una de las más largas de la Tierra, o por acuerdos sobre múltiples materias, la integración se ha impulsado.

No todo ha sido posible. Han existido períodos en que por otras causas el proceso integrador se ha detenido o quedado reducido a su más mínima expresión.

Otras veces se ha vivido una euforia desproporcionada, donde la voluntad integradora ha sobrepasado largamente las posibilidades reales. En fin, con altos y bajos, con o sin esperanzas, con o sin acuerdos específicos, la integración, en sus variadas formas, entre estos dos países hermanos, sigue avanzando para el mutuo beneficio, el mejor conocimiento y como base sólida y práctica de la amistad y cooperación de chilenos y argentinos, componente imprescindible, en última instancia, de la paz.

En este trabajo se intenta resumir y resaltar los aspectos principales de este proceso, complejo y difícil, pero constante. Se analizan por temas los logros fundamentales, así como sus tropiezos y carencias. Se procura, asimismo, conocer los múltiples acuerdos, convenios y tratados que dan marco jurídico al proceso; la labor de la Comisión de Integración Física Chileno-Argentina, así como la actual Comisión Binacional de Cooperación Económica e Integración Física Chileno-Argentina, creada en virtud del Tratado de Paz y Amistad de 1984.

Llama la atención que dentro de dicho Tratado la integración chileno-argentina sólo sea abordada en un artículo, el N° 12. De escueta redacción y amplios conceptos, dentro de un tratado largo y completo que de manera exhaustiva acuerda normas sobre delimitación, navegación, consultas y solución pacífica de las controversias, etc.

Sin embargo, para conocer el verdadero sentido y alcance del citado artículo 12 del Tratado, es necesario tener en consideración la larga cadena de hechos, obras, convenios y declaraciones que constituyen su fundamento.

Este es el principal objetivo del presente trabajo.

CONCEPTO DE INTEGRACIÓN

La integración bilateral se puede definir como un conjunto de materias que, ordenadamente relacionadas entre sí, contribuyen a un objetivo determinado.

El objetivo, inserto dentro del interés nacional de las partes involucradas, tiende a permitir el desarrollo armónico y complementario de las áreas delimitadas por una línea fronteriza.

Los campos de aplicación de la integración pueden ser muy variados. Por ejemplo:

Pueden abarcar la complementación económica y comercial de regiones determinadas o de país a país, y aún más allá, hacia los países parvecinales.

Pueden intentar una mayor eficiencia en la habilitación y aprovechamiento de los respectivos territorios, tratando de optimizar la utilización y explotación de los recursos naturales.

Pueden canalizarse hacia el desarrollo sociocultural, la conservación y preservación de los ecosistemas.

En suma, por la variada y a la vez compleja trama de elementos aprovechables, contribuye al mejor conocimiento mutuo, una de las bases fundamentales del principio jurídico de la buena vecindad, enunciado entre las finalidades de las Naciones Unidas, al consagrar la Carta en su preámbulo el compromiso de "convivir en paz como buenos vecinos".

ETAPA DE INTEGRACIÓN NATURAL Y DE REGLAMENTACIÓN INORGÁNICA

Argentina y Chile comparten una frontera común de algo más de 5.306 kilómetros. Una de las más extensas y a la vez variadas del mundo.

El propósito renovado de buscar soluciones pacíficas a los posibles conflictos fronterizos, como lo demuestra nuestra historia común, nos impulsa entonces hacia otras formas de amistad y cooperación. Es ahí, precisamente, donde le corresponde a la integración, en su sentido amplio, desempeñar un papel primordial en beneficio de ambos pueblos.

Así lo han entendido ambos países, aún antes de alcanzar su independencia.

Podemos encontrar, entonces, tres etapas claramente identificables y con características propias en esta larga historia de integración argentino-chilena.

Desde la época colonial, pasando por la gesta en común de la independencia, durante el siglo pasado y hasta la década de los años setenta, con períodos de mayor o menor acercamiento, existió una integración natural y espontánea.

Ella se desarrolló como consecuencia lógica de la vecindad. La larga frontera común configuró naturalmente acciones de tráfico entre zonas aledañas, y en que muchas veces resultaba más fácil la comunicación transversal que la longitudinal.

En buena medida, todavía hoy es posible constatar la integración natural que se produce en el turismo, comercio, aprovechamiento de recursos y complementación fronteriza.

Durante este largo período se suscribieron numerosos instrumentos bilaterales que dieron marco legal a variadas actividades, si bien no constituyeron un todo orgánico o institucional armónico de la integración.

Entre ellos podemos destacar el "Convenio sobre intercambio de azogue por pólvora entre el Gobierno de Chile y el Gobierno de las Provincias Unidas del Río de la Plata", suscrito en Buenos Aires el 23 de octubre de 1812, el primer tratado chileno-argentino y lo firmaron precisamente los primeros enviados diplomáticos de ambos países: don Antonio Alvarez de Jonte, de Argentina, y don Francisco Antonio Pinto, de Chile.

Ambas partes se comprometieron a entregar y recibir en Mendoza un quintal

de azogue y un quintal de pólvora, en una operación combinada de cooperación comercial y enlace físico.

Asimismo, destacan entre otros:

- El Convenio sobre el tráfico de ferrocarriles de 1887;
- El Convenio para la construcción y conservación de un camino carretero por Uspallata, de 1894;
- Las Convenciones telegráficas de 1903 y 1904 (para unir las líneas telegráficas en diversos puntos de ambos países);
- El Convenio sobre policía fronteriza de 1919;
- Los Convenios sobre ferrocarriles trasandinos de 1922, 1935;
- El Convenio relativo al tráfico de frutas o productos en las regiones fronterizas de 1935; de tránsito de pasajeros de 1938; de carnes de 1939; sobre prevención de incendios de bosques de 1941 y 1961; sobre internación de ganado de 1939; de tráfico y tránsito de 1943; de pasajeros de 1947 y 1957; del ferrocarril Antofagasta-Salta de 1951; de unión económica de 1953, y muchos más.

ETAPA DE INTEGRACIÓN ORGÁNICA E INSTITUCIONAL

La Comisión Mixta Permanente

En primer lugar, dentro de esta etapa, hay que destacar el Convenio Comercial Argentino-Chileno suscrito en Buenos Aires el 28 de mayo de 1957. En su artículo 14 ambos gobiernos acordaron crear una Comisión Mixta Permanente para observar el cumplimiento de las disposiciones que regulaban el intercambio entre los dos países y estudiar y proponer las medidas que consideraran necesarias para incrementarlo y diversificarlo.

El 19 de octubre de 1957 se creó dicha Comisión Mixta, e inició sus sesiones en Santiago el 21 de diciembre del mismo año.

Ella analizó, entre otros temas, el volumen y estructura del intercambio argentino-chileno y desarrolló la idea de ir plasmando un mercado latinoamericano que posibilite un más acelerado y armónico desarrollo de sus respectivas estructuras económicas. También analizó problemas específicos del comercio.

La Comisión Especial de Coordinación

Otro mecanismo de gran trascendencia fue la creación de una nueva Comisión Especial de Coordinación creada por la Declaración Conjunta de los Ministros de Relaciones Exteriores (Miguel Angel Zavala Ortiz y Gabriel Valdés) suscrito en Santiago el 6 de noviembre de 1964.

Dicha Comisión Especial sesionó por primera vez en Santiago en enero de 1965.

La Comisión celebró 12 reuniones hasta agosto de 1972. No ha sido convocada nuevamente y la mayor parte de sus temas han sido superados o son tratados en otros mecanismos bilaterales.

La Comisión de Integración Física

El tercer mecanismo de integración bilateral y, posiblemente, el más fructífero, fue la creación de la Comisión de Integración Física, dependiente de la antes citada Comisión Especial de Coordinación Chileno-Argentina.

La Comisión de Integración se creó en la Declaración Conjunta de los Presidentes Juan Carlos Onganía y Eduardo Frei, suscrita en Santiago el 10 de enero de 1970.

Su misión fue coordinar e impulsar los proyectos en marcha e iniciar otros adicionales de integración física. Celebró siete reuniones formales en distintas ciudades de Argentina y Chile, además de numerosas reuniones sobre temas específicos que funcionaron como subcomisiones.

Las reuniones fueron:

- I Buenos Aires (junio 1971);
- II Santiago (noviembre 1971);
- III San Martín de los Andes (julio 1972);
- IV Puerto Montt (abril 1973);
- V Salta (junio 1974);
- VI Concepción (noviembre 1975);
- VII Ushuaia (octubre 1976), y
- VIII Viña del Mar (diciembre 1977).

El agudo grado de tensión entre ambos países suspendió indefinidamente los trabajos de la Comisión, la que finalmente fue reemplazada por la actual Comisión Binacional del Tratado de Paz y Amistad.

En Chile, a objeto de abordar los trabajos de la Comisión, por Decreto N° 338 de 20 de abril de 1970 se creó la Comisión Nacional Asesora de Integración Física, integrada por diversos organismos del Estado, como los ministerios de Relaciones Exteriores, el de Obras Públicas, el de Agricultura, el de Transportes, la CORFO, ODEPLAN y SERNATUR.

Más adelante, por decisión de la Comisión, se crearon en ambos países secretarías permanentes para agilizar e implementar sus acuerdos. En Chile la Secretaría Permanente inició sus labores en marzo de 1976.

Fueron múltiples y variados los temas abordados por la Comisión. Se puede afirmar que la mayoría de los grandes proyectos y realizaciones en obras de infraestructura física y desarrollo territorial se realizaron gracias a la Comisión. En su labor, le correspondió un destacado papel coordinador a la Dirección de Fronteras y Límites del Estado de nuestro Ministerio de Relaciones Exteriores (DIFROL). Su papel se materializó, principalmente, como órgano político-territorial de las políticas del proceso de integración física.

PRINCIPALES TEMAS Y AVANCES DURANTE LA COMISIÓN

Tema: Pasos y Caminos

Fue uno de los primeros temas analizados por la Comisión.

Existen más de 40 pasos, la mayoría aprovechando las condiciones naturales y geográficas.

Como no era posible ni necesario habilitar, construir y desarrollar todas esas posibilidades, en especial por su muy alto costo, se decidió estudiar aquellos pasos que representaran un mutuo interés para los dos países.

En ello la Comisión circunscribió su tarea a unos 12 caminos internacionales. Respecto a los demás, dejó plenamente vigente un acuerdo anterior, de 1943, llamado el Acuerdo Storni-Fernández, en particular para los conocidos como pasos menores.

En la reunión de Salta (1974) la Delegación de Chile, basándose en el criterio de concentrar medios técnicos y económicos de manera de crear condiciones efectivas de tránsito entre ambos países, anunció la decisión de su Gobierno de dirigir sus esfuerzos a las siguientes rutas como prioritarias:

1. Antofagasta-Salta.
2. Valparaíso-Mendoza.
3. Panguipulli-San Martín de los Andes por Huahum.
4. Osorno-Bariloche por Puyehue.

Asimismo, planteó la conveniencia de una política vial en términos globales respecto de las rutas internacionales que comparten, para así evitar inversiones descoordinadas. Argentina coincidió con lo planteado y señaló la conveniencia de una política vial conjunta.

Relacionado con lo anterior, hubo acuerdo sobre temas conexos como respecto al Comité de Emergencia del Túnel Caracoles-Las Cuevas; un proyecto para prevención de accidentes y salvamento en zonas cordilleranas, y un anteproyecto sobre mantenimiento de caminos internacionales.

La Comisión continuó el análisis de los caminos prioritarios, agregándose el de Coquimbo-San Juan, luego del Acta de Morón de los Presidentes Pinochet-Sra. de Perón, el 18 de abril de 1975, a petición de Argentina.

Respecto a las otras vinculaciones no prioritarias, también se continuaron los análisis, canalizándose las informaciones a través de las secretarías permanentes.

Como existían problemas de financiamiento, en Buenos Aires, en julio de 1977, se acordó que sin perjuicio de mantenerse las prioridades acordadas, cada país, dentro de ellas, asignaba sus recursos. Hubo coincidencia en privilegiar dentro de las prioridades la vinculación Valparaíso-Mendoza.

Tema: Túnel Caracoles-Las Cuevas y Túnel del Cristo Redentor

Numerosos instrumentos así como reuniones de comisiones trataron los problemas derivados del túnel ferroviario entre Caracoles y Las Cuevas, del Ferrocarril Trasandino, el que fuera inaugurado el 10 de abril de 1910, y constituye una de las grandes obras de infraestructura física entre los dos países.

Paralelamente, como vimos, desde 1943 se aceleraron los trabajos para el camino vial Valparaíso-Mendoza, contemplándose "los estudios para un nuevo túnel trasandino que asegurará la permanencia del tránsito en todas las épocas del año" (Acta relativa a Ferrocarriles trasandinos y Camino carretero a través de la Cordillera. Buenos Aires, 24 de agosto de 1943).

Por su parte, en la Declaración Conjunta de los Presidentes Frei-Illía reunidos en Mendoza en octubre de 1965, se acordó, entre otros importantes temas, la "transformación antes de 1969 de la ruta Mendoza-Valparaíso en un camino pavimentado de primera clase transitable todo el año", y la "habilitación inmediata

y con carácter permanente del túnel entre Las Cuevas y Caracoles para el tránsito mixto ferroviario-carretero”.

A su vez, la Comisión, desde su primera reunión, acuerda llamar a licitación en forma conjunta para el tránsito mixto del Túnel de Caracoles. En la reunión de Salta (1974) ambas vialidades aceptan los estudios y en la de Ushuaia (1976) se toma conocimiento del respectivo reglamento operativo. Durante 1977 se concluyen las obras y queda habilitado al tránsito mixto y vigente el reglamento operativo.

En cuanto al nuevo túnel, únicamente vial, ideado en 1943, muy pronto se hizo cada vez más necesario ante el considerable aumento del tráfico. En la IV Reunión de Puerto Montt las Direcciones de Vialidad plantearon la conveniencia de un nuevo túnel. Dichas gestiones culminaron al ponerse de acuerdo ambos gobiernos por intercambio de notas reversales en Buenos Aires el 17 de mayo de 1974.

En la reunión de Salta (1974, junio) se recomiendan los lineamientos generales de esta monumental obra y se analizan los estudios de factibilidad. Se propone que esta nueva vía sea denominada “Túnel del Cristo Redentor” (proposición de los señores Fernando Silva, de Chile, y Luis Fernández Alonso, de Argentina).

También la Declaración de Morón (Pinochet-Sra. de Perón, 1975) se refirió específicamente a esta obra, acordándose “el pronto llamado a licitación para la construcción de un nuevo túnel carretero, que unirá las localidades de Caracoles y Las Cuevas y que habrá de llamarse Túnel del Cristo Redentor”.

Esta monumental obra de ingeniería, que cruza la Cordillera por más de tres kilómetros y a más de tres mil metros de altura, con dos pistas pavimentadas y los mayores adelantos en su tipo, fue entregada al uso público el 23 de mayo de 1980, constituyéndose así en el principal eje de conexión vial entre Chile y Argentina, y una de las más importantes obras de infraestructura al servicio de la integración regional.

ACUERDO SOBRE MANTENIMIENTO DE LOS CAMINOS INTERNACIONALES DE VINCULACIÓN

También durante esta etapa se suscribió en Buenos Aires, el 3 de septiembre de 1976 (durante la visita oficial del Canciller Carvajal) un Acuerdo sobre Mantenimiento de los caminos internacionales de vinculación. Tiene por objeto adoptar medidas tendientes a asegurar, coordinadamente, el mantenimiento de las condiciones de tránsito de los caminos internacionales, cuando se vean interrumpidos por nevadas o derrumbes y deban efectuarse trabajos de emergencia.

Los organismos competentes son las Vialidades y a petición de ellas, cuando se produzcan dichas emergencias, la Vialidad del otro país podrá colaborar, facilitándose el ingreso temporal de personal y equipos.

Dicho acuerdo está vigente aunque su aplicación ha sido mínima.

Tema: Transporte Terrestre

Intimamente vinculado al tema de los caminos está el transporte terrestre de pasajeros y cargas. La Comisión también abordó extensamente este tema vital para la integración de ambos países, así como para otros de la región.

Como bien lo ha definido la profesora María Teresa Infante en su estudio sobre “Facilitación del Tránsito y Sistema de Transporte entre Chile y Argenti-

na" se identifica esta materia con el concepto genérico de "libre tránsito", aunque sean muy diversos los aspectos involucrados.

La Comisión no inició el estudio del tema, ya que desde el siglo pasado éste había sido tocado por algunos convenios bilaterales.

Durante largo tiempo, desde el Tratado de Amistad, Alianza, Comercio y Navegación de 1826, el tránsito entre uno y otro país, en condiciones de reciprocidad, se pudo efectuar bajo el sistema de frontera abierta.

Un sistema similar se establece en el Tratado de 1855 (Tratado de Paz y Amistad, Comercio y Navegación), en el que primó el llamado "trato nacional" para los productos del otro país.

Durante este siglo se intentó, en 1933, en el Tratado de Comercio, la concesión de amplias facilidades mutuas, así como la concertación de un plan de policía sanitaria, animal y vegetal, sin entorpecer el intercambio comercial.

En 1942 la Convención Sanitaria Vegetal y Animal suscrita en Buenos Aires (8 de mayo) contenía expresas referencias a la importación o tránsito por el territorio de uno de los contratantes de determinados productos vegetales del otro.

De gran importancia es también el Convenio sobre Tráfico y Tránsito (Buenos Aires, 24 de agosto de 1943). En él, las mercancías y productos que cada parte importe o exporte gozarán de libre tránsito por el territorio de la otra, "cualesquiera que sean los medios de transporte utilizados". El Convenio reguló específicamente el tráfico por carretera distinguiendo dos tipos: el tráfico privado y el público.

El privado, según las normas de la Convención de París de 1926 (circulación de automóviles).

El público, estableciéndose un sistema de concesiones o permisos a las personas reales o jurídicas que efectúen un transporte público o internacional con carácter permanente.

Iguales facilidades contuvo también el Convenio Comercial y Financiero de 1954.

La Comisión de Integración Física encontró en los acuerdos citados y en otros un importante conjunto de normas que reglamentaban el transporte.

Pero le correspondió, durante su vigencia, reglamentar de manera definitiva el tema, así como adecuarlo al desarrollo de las reglas regionales e internacionales sobre la materia, en particular a partir de 1975.

La Comisión procuró sistematizar las corrientes de tráfico en torno a los pasos habilitados. Asuntos como los puntos terminales, las frecuencias, los permisos originales y aquellos complementarios para el transporte automotor de carga fueron objeto de largas y completas negociaciones. Asimismo se examinaron y alcanzaron acuerdos respecto a las corrientes de tráfico declaradas de necesidad pública, la determinación de cupos, el manifiesto único de carga, los seguros y, poco a poco, una mayor distribución y participación en el tráfico internacional hacia terceros países, como prueba del desarrollo del transporte interregional.

Estos avances se materializaron dentro de la Comisión, así como de la Subcomisión de Transporte, que le correspondió un destacado papel.

CONVENIO CHILE-CHILE

Cabe referirse aquí, dentro del tema del transporte, al Convenio conocido como Chile-Chile.

Con un largo nombre, el 17 de marzo de 1974, se suscribió (y puso en vigencia provisional) el "Convenio Chileno-Argentino de Transporte Terrestre en Tránsito para Vincular dos Puntos de un Mismo País Utilizando el Territorio del Otro".

Dicho Convenio fue suscrito (como lo afirma la profesora María Teresa Infante) ante la necesidad ineludible de unir dos puntos del mismo país a través del territorio del otro, en razón del aislamiento físico de determinadas regiones. (Preámbulo.) Su sentido es el de atender a una modalidad de tráfico fronterizo de corta distancia y de larga distancia en tránsito por un tercer país limítrofe. Se convino autorizarlo por sus respectivos territorios (carga o pasajeros). Sólo se exceptúan los vehículos y pertrechos militares, los que requieren de autorización especial.

Beneficia en la práctica a las regiones chilenas de Chiloé, Aysén y Magallanes (excepto por la ruta nacional Nº 3 argentina), y a las provincias argentinas de Santa Cruz y Territorio Nacional de Tierra del Fuego. (Paso por 1ª Angostura del Estrecho de Magallanes.)

Constituye un claro acuerdo de integración, que favorece y facilita el transporte teniendo en consideración el sortear las condicionantes físico-geográficas de cada país.

La trascendental construcción y avances de la "Carretera Austral" en la XI Región de Chile irá reduciendo, paulatinamente, nuestros requerimientos de tránsito a través de territorio argentino.

TRANSPORTE POR FERROCARRIL

Desde 1922 ambos países aprobaron la construcción de dos vías férreas: Salta-Antofagasta (por Socompa), inaugurado en 1948; un segundo y ambicioso proyecto: el ferrocarril entre Bahía Blanca y Talcahuano.

En 1933, por el Tratado de Comercio, un tercer proyecto se planificó, el de Zapala-Lonquimay, aprovechando el túnel de Las Raíces, inaugurado desde 1928.

Desde hacía años (1910), como se dijo anteriormente, funcionaba el Trasandino por Juncal, entre Los Andes y Mendoza, pero con irregularidad y poca incidencia en el comercio.

Varios acuerdos rigen el transporte internacional por ferrocarril. Los principales son:

a) El Convenio de Tráfico Internacional y Acuerdo Complementario, de 5 de mayo de 1972. En la práctica se aplica a la única vinculación ferroviaria existente, entre Salta y Antofagasta. En el tramo chileno participan dos empresas: el Ferrocarril de Antofagasta a Bolivia (FCAB) y el Ferrocarril del Norte (FCN) fiscal.

No obstante analizarse muchas veces durante la vigencia de la Comisión de Integración Física, los ferrocarriles trasandinos no prosperaron los proyectos por distintas razones, fundamentalmente económicas.

b) El Convenio de Tráfico Ferroviario Multinacional de Carga (15 de octubre de 1975), suscrito por ferrocarriles de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay, Perú y Uruguay. Este da el marco multilateral (MULTILAF).

Cabe citar aquí el papel coordinador de importancia que le corresponde a la Asociación Latinoamericana de Ferrocarriles (ALAF), con sede en Buenos Aires.

Tema: Transporte Marítimo y Aéreo

Respecto al transporte marítimo rigen las disposiciones internas de ambos países. No obstante haberse suscrito convenios al respecto, no están en vigencia.

En lo multilateral está el Convenio de Transporte por Agua, de ALALC (30 de septiembre de 1966), suscrito por Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Uruguay. (Argentina no lo ha ratificado. Chile lo hizo en 1977).

Este Convenio consagra el derecho a la reserva de las cargas de intercambio entre sus partes, entre otras disposiciones.

Otro Convenio Multilateral es el de Mar del Plata (1963), ratificado por Chile (1975). Este es el Convenio Interamericano para Facilitar el Transporte Acuático Internacional (Argentina lo ratificó en 1982). Trata primordialmente de los servicios de transporte acuático, para facilitar la recepción y despacho de naves.

Otro Convenio es el de Facilitación del Tráfico Marítimo Internacional de la Organización Marítima Internacional (OMI) de 1965, enmendado en 1973. Chile lo ratificó en 1975. Argentina en 1980.

En lo bilateral se suscribió un Convenio de Transporte Marítimo (17 de mayo de 1974). Chile lo ratificó en 1974. Argentina no.

En síntesis, reparte igualitariamente las cargas entre ambos países y divide en partes iguales por bandera los fletes obtenidos.

Como se dijo, al no regir acuerdo bilateral alguno, rigen las leyes nacionales de cada país. La chilena (Ley N° 18.454, de 1985, de Fomento a la Marina Mercante; y el D. Supremo N° 24 del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones) establece para las naves nacionales una reserva del 50 por ciento de las cargas desde o hacia Chile. Aplica también el principio de la reciprocidad.

A efectos de la reserva de carga, la Resolución de 10.03.86 del Ministerio de Transporte, dispuso que en los tráficos bilaterales desde o hacia Chile, con determinados países (entre ellos Argentina), se aplicará un 50 por ciento de reserva de carga a favor de naves chilenas.

Hay que mencionar, finalmente, al Convenio de las Naciones Unidas sobre el Transporte Multimodal Internacional de Mercancías, adoptado el 24 de mayo de 1980. Chile lo ratificó en 1982. Argentina no lo ha hecho. El Convenio aún no está vigente.

El Convenio pretende establecer reglas relativas al transporte multimodal internacional, vale decir, el porte de mercancías por dos modos diferentes de transporte por lo menos; en virtud de un contrato.

Tema: Mercaderías en Tránsito

Vinculado al transporte en general y al marítimo en particular, la Comisión, desde su reunión de San Martín de los Andes (1972) comenzó a analizar los Depósitos para mercaderías en tránsito. Ello, en la reunión de Salta (1974), se transformó en el tema "Facilidades para el tránsito, depósito y embarque de mercaderías que continuarán por vía marítima hacia terceros países".

Se acordó entregar esta materia para su estudio a la Comisión de "Facilidades de Tránsito por un País para Atender las Necesidades del Otro", prevista en el Convenio de 1974.

En Concepción (1975) se propuso, por Argentina, que dicha Comisión anali-

zara, entre otros, los siguientes aspectos: franquicias, estructura de puertos, mantenimiento, costos, condiciones, controles fitosanitarios, marco jurídico, etc.

En Ushuaia (1976) se insistió en ello. No obstante, la Comisión no sesionó. El Convenio sólo tiene aplicación provisional.

Conviene referirse a que la Declaración de Morón (1975) de los Presidentes contuvo un párrafo específico al respecto, al decir que acordaban su apoyo prioritario a "La conclusión de aquellos acuerdos que hagan factible el acceso de los productos de cada país a los mercados internacionales, utilizando a tal efecto las facilidades que brindan los puertos del otro".

El 13 de noviembre de 1976, por notas reversales suscritas en Santiago, los cancilleres Guzzetti y Carvajal suscribieron un "Acuerdo relativo a las negociaciones tendientes a la utilización recíproca de puertos y zonas francas". En él concuerdan crear, dentro del marco de la Comisión Especial de Coordinación Argentino-Chilena, una Comisión Mixta de Técnicos para evaluar las posibilidades de los puertos, del transporte y las legislaciones portuarias y aduaneras. Se acordó sesionar en Buenos Aires en 1977. No se materializó.

Tema: Recursos Hídricos y Recursos Hidrológicos Compartidos

Desde su primera reunión la Comisión se dedicó al análisis de este tema.

Comenzó considerando la importancia de la conservación y protección de los recursos de agua dulce de ambos países y establecer un sistema de consultas.

A objeto de armonizar los puntos de vista jurídicos en la utilización de las aguas de los ríos internacionales, acordó tomar como base los textos de la Declaración de Montevideo de 1933 y las normas de Helsinki de 1966 de la Asociación de Derecho Internacional, entre otros.

Antecedentes jurídicos:

En la VII Conferencia Interamericana de Montevideo se aprobaron las normas sobre el uso y control de los ríos.

Como se sabe, el Derecho Internacional clasifica los ríos en:

Nacionales: Aquellos que nacen, corren y desembocan, bien en otro río, bien un lago o en el mar territorial de un solo Estado. Por lo general, éstos quedan sometidos a una sola jurisdicción estatal.

Internacionales: Aquellos que corren por dos o más Estados, bien sea que lo hagan en zonas fronterizas, separando Estados; bien sea que lo hagan atravesando un territorio estatal para continuar en otro, en forma sucesiva.

En Montevideo se adoptaron disposiciones sobre la utilización de las aguas fluviales internacionales para usos industriales y agrícolas. En síntesis, establece que los Estados tienen el derecho exclusivo de aprovechar para fines industriales o agrícolas la margen que se encuentra bajo su jurisdicción, condicionado en su ejercicio por la necesidad de no perjudicar el igual derecho del vecino, no introduciendo ninguna alteración perjudicial.

La norma rige para los ríos fronterizos, pero igualmente es aplicable a los sucesivos. En tal caso, el aprovechamiento es proporcional, 50% si son dos; 33,3% si son tres; 25% si son cuatro, y así sucesivamente.

Además establece que si un Estado proyecta el aprovechamiento de esas aguas que comparte con otro debe comunicarlo, denunciando previamente a los demás interesados. La comunicación comprende los aspectos técnicos.

No existe un criterio uniforme entre los países latinoamericanos.

Desde el punto de vista operacional, las normas de Montevideo están superadas. El sistema de denuncia ha operado como un simple trámite formal que no altera el aprovechamiento (Brasil), hasta una instancia que suspende dicho aprovechamiento hasta tanto *no se compense debidamente (Argentina)*.

En lo bilateral, destaca la Convención sobre Recursos Hidrológicos, o Acta de Santiago, de 26 de junio de 1971. (Entre los cancilleres De Pablo Pardo y Almeyda.)

En ella, bajo los principios de solidaridad, cooperación, preservación, no contaminación y óptimo aprovechamiento de las cuencas chileno-argentinas, se concordó:

1. La utilización equitativa y razonable;
2. No contaminar y preservar los recursos ecológicos;
3. Acuerdo bilateral previo;
4. Utilización de los recursos sucesivos, en razón de sus necesidades, siempre que no cause perjuicio sensible a la otra;
5. Facilitación mutua de los aspectos técnicos de cada proyecto;
6. La parte que alegue perjuicio sensible lo hará saber dentro de 5 meses;
7. Las divergencias se someterán a una Comisión Técnica Mixta;
8. Habrá intercambio periódico de datos hidrológicos, meteorológicos y cartográficos.

En buena medida, al estar basada en las normas de Montevideo, en la práctica, ambas delegaciones en la Comisión acordaron no tomar el Acta de Santiago como un pie forzado.

Prueba de ello es que se aceptó la noción de "perjuicio sensible futuro", no contemplado previamente, y antecedente del moderno concepto de "equidad" en el aprovechamiento del recurso hidrológico compartido.

— Síntesis de la posición de Chile:

Chile estima que los RHC forman parte del concepto global de los Recursos Naturales, pero por su aprovechamiento deben ser tratados separadamente.

Asimismo, se trata de un recurso líquido, transcurrente y naturalmente renovable.

El recurso hidrológico será compartido cuando, en forma de agua de precipitación que escurriendo en forma natural desde sus nacientes cruza o coincide, total o parcialmente, contenida en cualquier elemento natural de desagüe con la línea limítrofe de dos o más Estados.

Ella busca la identidad propia del RHC con respecto al curso de agua que lo contiene. Es el RHC el que transcurre comprometiendo los territorios de dos o más Estados, de manera contigua o sucesiva, superficial o práctica.

Es sobre el RHC que los Estados deben alcanzar acuerdos.

No puede desnaturalizarse el RHC, tanto en su calidad y capacidad. Se conserva así el "aprovechamiento óptimo armónico" como criterio moderno.

Durante la Comisión y, como se dijo, desde la primera reunión se recomendó, teniendo en cuenta los arreglos officiosos entre Agua y Energía de Argentina y ENDESA, de Chile, establecer una Comisión Mixta de Recursos Hídricos Argentino-Chilena. Un grupo preparatorio se reunió en septiembre de 1971 en Buenos Aires.

Desde la reunión de Salta (mayo de 1974) se convino en constituir la Comisión de Cuencas Hidrológicas.

No obstante reiterarse en las reuniones siguientes el interés de reunirse, dichas negociaciones no se formalizaron.

En la Declaración Conjunta de los Presidentes (13 de noviembre de 1976) se acordó un párrafo particular que dice: "Apreciando el interés de sus respectivos gobiernos por alcanzar un aprovechamiento óptimo y equitativo de los recursos hídricos que comparten, concuerdan concertar un Tratado según lo decidido en el Acta de Santiago de 1971".

Dicho acuerdo no se ha materializado.

Tema: Turismo

Un antecedente para el tránsito de pasajeros entre ambos países lo encontramos en el Convenio sobre el Tráfico de Ferrocarriles (Santiago, 17 de octubre de 1887).

Sólo el equipaje de mano no es revisado por aduanas (objetos sueltos y a la mano), el resto sí y se asimilaba en su registro y pagos aduaneros a las mercaderías. Como se ve, pocas franquicias a los "turistas" de esos tiempos.

El 17 de febrero de 1938, por cambio de Notas, se acuerdan algunas disposiciones para "fomentar e incrementar el intercambio de turistas entre ambos países". Entre ellas, el que puedan ingresar en el territorio del otro "con la sola presentación de su libreta de enrolamiento o cédula de identidad", aunque "exclusivamente por las vías de Uspallata, Bariloche, Punta Arenas y Río Grande y por vías aéreas y marítimas". (Convenio suscrito por Saavedra Lamas-Barros Borgoño.)

Un nuevo cambio de Notas (27 de noviembre de 1944, Sepúlveda Contreras-Orlando Paluffo), acordó otra vez el ingreso a los respectivos territorios por los caminos internacionales o por las rutas aéreas y marítimas, con la sola presentación de sus documentos de identidad personal y de un permiso expedido por un funcionario consular del país de destino, gratuito, pero lleno de requisitos. Si no hubiere Cónsul, el permiso lo otorga Gendarmería o Carabineros, según el caso, para nacionales de zonas fronterizas.

Tal vez lo único rescatable es que el Convenio extiende estas franquicias en favor de los nacionales de un país americano, incluso Canadá, que hayan residido por más de dos años en Argentina o Chile, con excepción de los naturalizados originarios de un país no americano.

Dichos turistas podían permanecer hasta 3 meses y los de zonas fronterizas hasta 15 días.

Otro convenio "anuló" al anterior. Este nuevo Convenio de Tránsito de Pasajeros (Buenos Aires, junio 1946, Fernández-Bramuglia) sustituyó el permiso consular por un certificado de buena conducta o antecedentes, que duraría un año.

Poco después, un tercer Convenio de Tránsito de Pasajeros se suscribió en Buenos Aires el 30 de octubre de 1947 (Bramuglia-Embajador Quintana Burgos), por Notas reversales.

Acordó el ingreso de argentinos y chilenos por los caminos internacionales o por las rutas aéreas o marítimas, con la sola presentación de pasaporte válido sin visar, libreta de enrolamiento o cédula de identidad, sin otro requisito.

Los beneficios se extendieron también a los nacionales de un país americano, incluso Canadá, residentes por más de dos años en Argentina o Chile.

La permanencia autorizada fue hasta 3 meses, no pudiendo desempeñarse en actividades remuneradas; pudiendo impedir las autoridades la entrada a personas inconvenientes o peligrosas para la seguridad del continente. Sus disposiciones anularon todas las anteriores.

Este antiguo Convenio está todavía vigente, no obstante la suscripción de un Nuevo Convenio de Turismo en 1986, que veremos más adelante.

Otro acuerdo también vigente y de interés práctico es el relativo a la validez en cada uno de los países de las licencias para conducir vehículos automotores otorgadas en el otro. (Antofagasta, 17 de octubre de 1971, De Pablo Pardo-Almeyda.) Consagra dicha aceptación recíproca de licencias de acuerdo a la Convención sobre la circulación por carretera de Ginebra de 1949 y a condición de reciprocidad. Se materializó por Notas Reversales.

Durante la Comisión el Turismo fue uno de los temas analizados, si bien sus avances fueron escasos.

Cabe citar entre éstos:

1. Las mutuas proposiciones de apertura de Oficinas de Turismo (en Buenos Aires, Mendoza y Bariloche a solicitud de Chile, y en Viña del Mar, Santiago y Puerto Mont a solicitud de Argentina). Si bien se lograron coincidencias, las oficinas no se materializaron.

2. Chile en la reunión de Ushuaia (julio de 1976) entrega a la Delegación Argentina un Nuevo Proyecto de Convenio de Turismo y Tránsito de Pasajeros, sus Equipajes y Vehículos, que queda en estudio.

3. Asimismo, en las reuniones de Concepción (junio de 1975) y de Ushuaia (julio de 1976) se acuerda recomendar una documentación única para el tráfico automotriz internacional, y para la elaboración de un proyecto de control aduanero único.

4. Un último proyecto de importancia y novedoso es el de Circuitos Integrados de Turismo, en particular para la región de los Lagos del Sur, contándose para ello con el aporte técnico del Instituto para la Integración Latinoamericana, INTAL.

En la Declaración de los Presidentes de Morón (1975) se acordó, en un párrafo especial, "el estímulo al turismo como un eficaz medio para promover aún más el conocimiento mutuo y la amistad entre sus pueblos, subrayándose en tal sentido las perspectivas que brinda la organización de circuitos integrados de turismo".

Otro tanto se acordó en la Declaración de los Presidentes de Santiago (1976), al decir: "Conscientes de que el incremento de las corrientes turísticas internacionales significan un aporte eficaz para el desarrollo y decididos a impulsar mancomunadamente las posibilidades mutuas de complementación en ese campo, acuerdan disponer el estudio a través de los organismos técnicos competentes de un régimen que facilite el tránsito fluido de personas y vehículos, con fines turísticos".

Como puede apreciarse, no obstante el desarrollo que el turismo alcanzó en ese período, paralelamente los acuerdos oficiales fueron discretos y las declaraciones superaron las realizaciones concretas. Eso sí, hay que destacar los esfuerzos desplegados por las respectivas autoridades de turismo de ambos países, pero que no pudieron romper el criterio competitivo que imperó entonces.

Afortunadamente, en la nueva etapa actual se ha dinamizado este tema y

alcanzado mayores coincidencias, destacándose el nuevo Convenio de Turismo de 1986.

Tema: Telecomunicaciones

Diversos proyectos fueron analizados por la Comisión. Entre ellos se pueden mencionar:

- Un sistema de microondas con capacidad de 600 canales y TV entre Puerto Montt y Bariloche.
- Un sistema de microondas con capacidad de 300 canales y TV entre Antofagasta y Salta.
- Otro de enlace de baja capacidad entre San Martín de los Andes y Panguipulli.
- Otro de apoyo de telecomunicaciones al tráfico lacustre en la ruta Bariloche-Peulla por Paso Pérez Rosales; y
- La automatización del servicio telefónico fronterizo entre Santiago y Mendoza.

Algunos tuvieron una efectiva materialización, como el radioenlace de alta capacidad entre Santiago y Mendoza.

Pero gran parte de ellos, debido al enorme desarrollo de las telecomunicaciones, quedaron en el camino, superados por la nueva tecnología. Hoy los satélites y sus múltiples usos han superado gran parte de los proyectos que analizó la Comisión.

Tema: Energía

Tanto las interconexiones eléctricas como de gas fueron objeto de análisis por la Comisión.

Entre los primeros la Comisión de Interconexión Eléctrica Chileno-Argentina (CIECHA) estudió la conexión de los sistemas interconectados nacionales (Agua y Energía y ENDESA); la conexión en Futaleufú y entre Chile Chico y Los Antiguos, y Puerto Natales con Río Turbio.

En cuanto al gas se analizó la venta de gas natural desde Argentina, tanto a las regiones I y II como a la zona central y frente a Río Turbio. Estas tratativas fueron objeto de variadas reuniones entre YPF y ENAP.

La Comisión, finalmente, también estudió la explotación del carbón chileno en aquella veta subterránea de la mina argentina Dorotea, más allá de la frontera chilena. Participaron YCF y ENACAR.

Tema: Parques Nacionales

Como antecedentes de importancia sobre la materia, adelantándose al moderno y cada vez más necesario concepto de preservación ecológica, se suscribieron en 1941 y 1961 dos acuerdos sobre prevención y resguardo de bosques fronterizos.

La Comisión amplió estos conceptos hacia una política común para la preservación, manejo y planeamiento de los parques nacionales contiguos, sobre la base de los principios de la Sexta Recomendación de la II Conferencia Mundial sobre Parques Nacionales de EE.UU., de septiembre de 1972. Al respecto, en la Reunión de Ushuaia (julio de 1976), la Delegación argentina enumeró los puntos sobre los cuales podría versar un acuerdo entre ambos países.

El organismo competente en Chile sobre la materia es CONAF y para la promoción e información es SERNATUR.

Tema: Cooperación Económica

Desde un comienzo la idea de la cooperación económica, de la complementación o simplemente de los negocios de compra y venta, ha estado siempre presente entre Argentina y Chile.

Referirse a todos ellos sería extremadamente largo y en buena medida frustrante.

En esta breve reseña seguiremos al profesor Raymundo Barros Charlín, destacado especialista sobre la materia.

Etapa previa a la Comisión:

Tuvimos oportunidad de referirnos a que el primer Convenio bilateral se refirió a una operación de intercambio de azogue por pólvora, en 1812, como si de esta manera se marcara el destino común de ambos países de llegar a entendimientos comerciales y económicos.

Luego se suscribe el precursor Tratado de Amistad, Alianza, Comercio y Navegación, de Santiago, el 20 de noviembre de 1826, el que, al respecto, contempló, entre otras, normas de reciprocidad y libre concurrencia; sobre los productos originarios importados por vía marítima; sobre libre comercio y libre tránsito terrestre; libre navegación y vigilancia. Lamentablemente, estos buenos propósitos no prosperaron al no entrar en vigencia.

Posteriormente, un nuevo Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación se firmó en Santiago en agosto de 1855. Dispuso normas sobre libre navegación; derecho de establecimiento (en el otro país) y principios regulares sin estructuras institucionales. Duraría 12 años y si no había denuncia, se renovarían automáticamente año a año. En efecto, duró 12 años, hasta 1868. (Lo denunció Chile al no extender Argentina al comercio marítimo las ventajas concedidas al comercio terrestre de productos de origen chileno).

Entre 1868 y 1946, según el profesor Barros Charlín, las relaciones económicas bilaterales se caracterizan por su precariedad y prescindencia.

Por cierto, hubo gestiones pero que en líneas generales no prosperaron. Posiblemente el dispar desarrollo económico de ambos países y la relación comercial privilegiada de Argentina con Europa, en especial con Gran Bretaña (Pacto Roca-Runciman) lo postergó. Tampoco hay que olvidar que a partir de 1930 la historia institucional argentina se complica.

Un modesto Tratado de Comercio en 1933 no logra revertir esta situación.

Al comenzar la década del 40 se intenta avanzar. En 1943 se acuerda una Comisión Mixta para una posible Unión Aduanera, y el mismo año se firma un Convenio sobre Tránsito y Tráfico de Mercaderías.

En 1946 en Buenos Aires se suscribe un Convenio sobre Cooperación Económica y Financiera y Unión Aduanera, aunque esta última de características imperfectas.

En 1952 (Buenos Aires, abril) se acuerda un Convenio Comercial que tiene el mérito de establecer, aunque de manera rudimentaria, una estructura institucional al crearse una Comisión Mixta Consultiva Permanente Argentino-Chilena, que se reuniría periódicamente en Buenos Aires y Santiago, encargada de vigilar el cumplimiento del Convenio y el equilibrio previsto en él.

Los Presidentes Ibáñez y Perón suscriben en Santiago un Acta el 21 de fe-

brero de 1953. En ella, de gran significación, acuerdan integrar sus economías, estableciendo una Unión Económica.

Esta se materializa en un Tratado suscrito por los Presidentes en Buenos Aires el 8 de julio del mismo año.

Dicho Tratado acuerda disposiciones sobre complementación económica; gravámenes a la importación y exportación, suprimiéndolos; cambios, coordinándose; acuerdos zonales; libre tránsito de mercaderías; transportes; comunicaciones y turismo. En síntesis, un convenio marco que además estableció en cada país un Consejo Nacional de la Unión Económica, permanente, el que sólo alcanzó a reunirse tres veces.

Dentro del marco ya creado se firmó en Santiago un Convenio Comercial y Financiero en febrero de 1954; un Acuerdo Provisional sobre Comercio en 1955; otro Comercial, Pagos e Intercambio Zonal en 1957, que estableció una Comisión Mixta, la que sesionó a fines del mismo año analizando los tropiezos del intercambio, nuevos productos y el mercado regional.

La creación de ALALC en el Tratado de Montevideo en 1960 y su ratificación por Chile y Argentina en mayo de 1961, en gran medida obligó a los dos países a adecuar sus acuerdos bilaterales al nuevo marco regional y sus propósitos.

Entre éstos, perseguir la liberación del intercambio recíproco mediante negociaciones anuales selectivas, multilaterales, sobre bases de reciprocidad a las expectativas de comercio creciente; así como objetivo último, el establecimiento programado de una zona de libre comercio, conforme a un determinado programa de liberación del intercambio al 31 de diciembre de 1980.

Además, pretendía coordinar las políticas de desarrollo agrícola e intercambio agropecuario. Por la Resolución 100 (IV) de 1964 se adoptó un programa de complementación e integración económica, el más ambicioso para la región.

En cuanto a la integración, la ALALC constituía un sistema común y uniforme que comprometía a todos los países de igual manera. Se exceptuaban, en líneas generales, aquellos de menor desarrollo relativo.

También se abordó el tema del tráfico fronterizo, definiéndose como aquel entre poblaciones fronterizas vecinas y sus adyacencias o entre poblaciones que por su situación geográfica, a lo menos una de ellas, tengan dificultades para ser abastecidas regularmente desde su propio territorio. Copulativamente debía añadirse el que dicho tráfico fuera destinado exclusivamente al uso o consumo local doméstico y consistente en operaciones y volúmenes reducidos.

Correspondió, entonces, la difícil tarea de adecuar y armonizar la estructura y acuerdos vigentes con Argentina, a la nueva institucionalidad de ALADI.

Los objetivos principales y las obligaciones de los miembros de ALADI, por cierto, rigieron por igual a Chile y Argentina.

No es el caso aquí de referirnos a las complejas negociaciones que tuvieron lugar entre 1960 y 1980, los veinte años de vigencia de ALALC y su mutación a ALADI.

Cabe señalar, eso sí, siguiéndose lo sostenido por el profesor Barros Charlín, que Chile figuró entre aquellos países de desarrollo intermedio, o mercado insuficiente, mientras que Argentina, comparativamente, era de los que gozaban un importante mayor desarrollo.

Estas y otras diferencias, también de orden político, impidieron que esos años fueran fructíferos.

Baste citar a grandes rasgos que el comercio de exportación argentino entre

1962 y 1980, hacia Chile, disminuyó del 20,6 al 11,8%; y el chileno hacia Argentina disminuyó del 34,9 al 25,1%.

MARCO INSTITUCIONAL DE LA COOPERACIÓN ECONÓMICA DURANTE LA VIGENCIA DE LA COMISIÓN ESPECIAL DE COORDINACIÓN Y LA COMISIÓN DE INTEGRACIÓN FÍSICA

Como se señaló anteriormente, por la Declaración Conjunta de los cancilleres Valdés-Zavala Ortiz (Santiago, 6 de noviembre de 1964), se creó la Comisión Especial de Coordinación Chileno-Argentina, de la cual dependió después la Comisión de Integración Física.

Ambas comisiones analizaron por largos años temas como la complementación industrial, siderúrgica, automotriz, agropecuaria, cinematográfica y comercial sobre productos determinados. Asimismo, estudió la marcha de los acuerdos de complementación dentro de la ALALC, en particular las desgravaciones automáticas y el arancel común. Vale decir, como instancia prenegociadora de la Asociación.

En el Acta Final de la XII Reunión de la Comisión Especial (Buenos Aires, agosto de 1972), su última reunión, se analizaron los aspectos comerciales y financieros, así como los variados problemas del intercambio dentro del seno de la ALALC. No volvió a reunirse la Comisión Especial, a pesar de los numerosos tropiezos que al entonces existían en el comercio bilateral.

Por su parte, la Comisión de Integración, que sesionó hasta 1977, poco más pudo hacer al respecto, salvo contribuir, dentro de su competencia, a proponer las facilidades de infraestructura necesaria a tal fin.

Convenios de Santiago

Durante la visita a Chile del Presidente Videla en noviembre de 1976 se intenta revitalizar un proceso que mostraba signos evidentes de estancamiento. Se suscribieron 15 Convenios y una Declaración Conjunta.

Entre los Convenios destacan los sobre cooperación económica; doble tributación; productos agrícolas; integración física; utilización recíproca de puestos y zonas francas; crédito recíproco; suministro de gas natural, a algunos de los cuales me he referido anteriormente.

El relativo a la cooperación económica (13 de noviembre de 1976) pretendía realizar esfuerzos y medidas para concluir programas de cooperación y complementación económica, financiera, industrial, agropecuaria, tecnológica y de asistencia técnica. Las partes se comprometieron también a establecer un mecanismo de consulta permanente. Asimismo, destacaron la compatibilización de estos compromisos con los derechos y obligaciones emanados de los procesos de integración latinoamericanos, cuyas normas tendrían aplicación preeminente (Art. 11).

Reuniones de Mendoza y Puerto Montt de los Presidentes de Argentina y Chile

Como se dijo, después de 1977 virtualmente no funcionaron los órganos previstos ni se celebraron nuevas reuniones. La tensión entre ambos países por los

problemas derivados del diferendo austral impedían que se pudiera avanzar en una materia como es la integración, o más propiamente la complementación, que requiere, por sobre toda otra circunstancia, la voluntad de hacerla sobre una base de confianza mutua.

Durante el tiempo intermedio entre la suspensión de las reuniones pertinentes y la iniciación de la nueva etapa dentro del marco del Tratado de Paz y Amistad de 1984 se intentó, por los Presidentes de ambos países, no sólo avanzar en el tema limítrofe pendiente, sino que también en algunos aspectos de la integración.

Dos reuniones se celebraron entre los Presidentes Videla de Argentina y Pinochet de Chile. La primera en Mendoza el 19 de enero de 1978, y la segunda en Puerto Montt, el 20 de febrero del mismo año.

En el Acta de la Reunión de Puerto Montt se acordó en una segunda fase que dentro de la Comisión II, con representantes de ambos países, se examinaran las "Medidas para promover políticas de integración física, complementación económica y explotación de recursos naturales por cada Estado o en común, incluyendo la protección del medio ambiente".

Acta de Puerto Montt, 15 de junio de 1978

En Puerto Montt el Acta, entre otras materias, analizó, además, el sistema global de enlaces terrestres y la habilitación mutua de puertos y zonas francas conforme a las políticas que fijen las partes. Además se analizó el transporte terrestre.

Una Comisión o grupo de trabajo consideró las pautas preliminares para acelerar estos temas.

En síntesis sus acuerdos fueron:

En cuanto al funcionamiento global de enlaces terrestres se sugirió avanzar según lo acordado en la VII Reunión de Ushuaia, vale decir, siguiéndose los siguientes términos de referencia: cuantificación de las demandas de tráfico; inventario de las conexiones; mejoras; rentabilidad económica; otros intereses nacionales y prioridades.

Respecto de la habilitación de puertos, Argentina propuso: un procedimiento para que se formaran las comisiones técnicas previstas en las notas reversales de los Cancilleres (noviembre de 1976); que se provea a dichas comisiones de guías de referencia, y que se propusiera a las Comisiones los puertos sobre los cuales versara su trabajo.

Chile, por su parte, propuso ejecutar el mandato de los Presidentes según el Acta de 13 de noviembre de 1976, al crearse un Grupo Técnico, para evaluar las posibilidades de los distintos puertos, litorales e influencia del transporte terrestre, analizándose las respectivas legislaciones.

Vale decir, la Delegación argentina focalizó su interés en determinados puertos. Chile fue partidario de un estudio global del cual surgieran las prioridades y determinaciones.

Cabe mencionar que en esta reunión la Delegación chilena propuso la creación de un sistema binacional de coordinación económica e integración física con miras a centralizar en un órgano técnico asesor las materias pertinentes que reflejen el interés común de los dos países. Argentina quedó de estudiarlo. Encontramos aquí el germen de la nueva Comisión Binacional de hoy.

Inclusive se avanzó en aquellos estudios que debería desarrollar el futuro ente binacional. Entre ellos:

- a) identificación de los puertos que se estimen interesantes;
- b) estructuras, servicios y vías de dichos puertos;
- c) marco jurídico;
- d) materias aduaneras, sanitarias y administrativas.

En cuanto al transporte terrestre, ambas partes recomendaron la ratificación del Convenio de Transporte Internacional Terrestre de 1976.

Inclusive se avanzó respecto a una futura unidad aduanera para facilitar el comercio bilateral.

En materias de turismo se acordó estudiar una política coordinada para el mejor aprovechamiento por ambos países de los flujos de turismo nacional e internacional.

Período previo al Tratado de Paz y Amistad

Una vez encaminadas las negociaciones en el marco de la Mediación Papal, en su última etapa, ambos países creyeron conveniente y necesario reanudar las conversaciones en torno al casi paralizado tema de la integración.

Es así como en noviembre de 1984, en reuniones sucesivas en Buenos Aires y Santiago, se suscriben Actas de Entendimiento, "animadas —ambas delegaciones— por el renovado espíritu de fraternidad, entendimiento y cooperación que surge del Tratado de Paz y Amistad propuesto a los países por el Augusto Mediador", según se expresa textualmente en el Acta de Buenos Aires.

Son numerosos los temas abordados, inspirados tanto en lo propuesto en el Tratado, como en aquellas materias analizadas en el pasado, principalmente por la Comisión de Integración.

Se contaba así con un verdadero "patrimonio histórico" que los dos países volvían a examinar con nuevos bríos y, lo que es más importante, con una nueva perspectiva.

En síntesis, se analizaron las siguientes materias:

1. Complementación Económica y Comercial:

Se acordó, bajo el criterio del beneficio mutuo, celebrar un Acuerdo de Complementación Económica, teniendo en cuenta los respectivos proyectos intercambiados en ALADI, cuyo estudio quedaría a cargo de la nueva Comisión Binacional prevista en el Tratado.

2. Se acordó la participación empresarial, expresamente, lo que resulta una novedad con el período anterior.

3. Interconexiones eléctricas:

Se acordó apoyar e impulsar los estudios técnicos que venían desarrollando las comisiones técnicas.

4. Comités de Frontera:

Se acuerda su constitución gradual, otra novedad, en los pasos fronterizos, e integrados por los organismos y servicios de frontera destinados a facilitar el tráfico.

Ambas delegaciones coincidieron en que dicha iniciativa era un ejemplo de concordia y entendimiento.

5. Recursos hídricos compartidos:

Se acordó una Comisión Especial que, con los antecedentes disponibles, rea-

lizara un estudio y recomendará las áreas, los términos de aprovechamiento, preservación y marco jurídico.

6. Cooperación Nuclear:

En este punto se tomó en cuenta la ratificación del "Acuerdo sobre cooperación en el campo de los usos pacíficos de la energía nuclear" (Santiago, 13 de noviembre de 1976), y sus seis acuerdos complementarios, y se acordó apoyar dichas iniciativas.

7. Medio Ambiente:

Se conviene en abordar dichos aspectos, realizar estudios y actividades en los proyectos conjuntos. De esta manera se introduce, de modo sistemático, este novedoso aspecto y se acuerda reunir las autoridades responsables de las materias físico-ambientales.

8. Asistencia recíproca en casos de emergencias graves:

Se tuvo en cuenta el "Convenio sobre resguardo de bosques fronterizos contra incendios" (Santiago, diciembre de 1961) y la colaboración prestada, extendiéndose a toda la frontera común cuando las partes lo soliciten. Asimismo, se acordó estudiar un acuerdo global.

9. Inventario de Convenios:

Se convino en estudiarlos y decidir su ratificación, vigencia o reemplazo.

Con fecha del Acta de Buenos Aires, 16 de noviembre de 1984, se puso en vigencia el Convenio sobre mantenimiento de caminos de 1976.

En la reunión de Santiago se continuó el análisis de los siguientes temas:

10. Turismo:

Se acordó la redacción por Comisión Especial de un nuevo Convenio. Igualmente se acordó estudiar los circuitos integrados y programas de promoción conjunta.

11. Telecomunicaciones:

Se acordó estudiar la puesta en práctica de los enlaces previstos en reuniones anteriores.

12. Complementación Gasífera:

Se intercambió información, tomándose en cuenta lo avanzado entre Gas del Estado y Gas de Santiago, en la carta de intención suscrita en Santiago el 7 de febrero de 1984. Se estableció una Comisión Especial.

13. Explotación Carbonífera;

El viejo tema de la mina "La Dorotea" sería abordado por una Comisión Especial.

14. Interconexiones Terrestres, Marítimas y Aéreas y su proyección hacia terceros países:

Se acordó el máximo de utilización de las interconexiones, por una Comisión Especial, que analizará un Sistema Global de Enlaces terrestres, volúmenes, condiciones y costos entre los dos países y su proyección terrestre, marítima y aérea hacia terceros países. Se deja en claro, así, que el proceso y sus interconexiones sirven no sólo a Chile y Argentina, sino a la integración de la región.

15. Cooperación Científica y Técnica:

Coincidieron en intensificarla, dentro del marco del Convenio de Cooperación Científica y Tecnológica de 1974.

Asimismo se volvieron a analizar la complementación económica y comercial y sus pasos para el nuevo convenio y la participación empresarial.

TRATADO DE PAZ Y AMISTAD ENTRE CHILE Y ARGENTINA
(29 NOVIEMBRE 1984)

Preámbulo en su párrafo 5º dice:

“Animados del propósito de intensificar la cooperación económica y la integración física de sus respectivos países”.

Artículo 12º se encuentra en el Capítulo relativo a la “Cooperación económica e integración física”.

Dice: *Cooperación económica e integración física*:

“Las partes acuerdan crear una Comisión Binacional de carácter permanente con el objeto de intensificar la cooperación económica y la integración física. La Comisión Binacional estará encargada de promover y desarrollar iniciativas, entre otras, sobre los siguientes temas: sistema global de enlaces terrestres, habilitación mutua de puertos y zonas francas, transporte terrestre, aeronavegación, interconexiones eléctricas y telecomunicaciones, explotación de recursos naturales, proyección del medio ambiente y complementación turística.

Dentro de los seis meses de la entrada en vigor del presente Tratado las partes constituirán la Comisión Binacional y establecerán su reglamento”.

La Comisión Binacional

Una vez en vigencia el Tratado de Paz y Amistad, el 2 de mayo de 1985, y constituidas las respectivas Secretarías Ejecutivas de Cooperación Económica e Integración Física, contempladas en el artículo 12 del Tratado, se celebra en Buenos Aires, el 24 y 25 de abril de 1986, la primera reunión formal de la Comisión Binacional, que se había constituido en Santiago el 18 de octubre de 1985. Una reunión previa e informal entre los respectivos Secretarios Ejecutivos había analizado los criterios y materias que abordaría la Comisión.

Estos quedaron formalmente consagrados en el Acta. Por su importancia merecen analizarse separadamente.

Pueden resumirse en:

a) La cooperación y la integración son no sólo una obligación contractual perenne, sino un imperativo histórico común.

b) Su logro debe propender a intensificar el conocimiento de sus pueblos.

c) Es un proceso permanente, gradual y flexible a desarrollarse de conformidad a los siguientes principios:

- utilización óptima de los recursos para beneficio mutuo;
- adaptación a las nuevas realidades;
- globalidad de intereses para alcanzar objetivos equilibrados y armónicos;
- negociaciones francas con espíritu de cooperación;
- intercambio de información fluido y permanente y estudios comunes;
- activa participación fundamental del sector privado;
- adopción de medidas provisionales en casos urgentes, sin condicionar las generales;
- estudio coordinado de los nuevos proyectos de integración física.

TEMAS ABORDADOS POR LA COMISIÓN EN SUS REUNIONES HASTA LA FECHA.

Tema: Sistema Global de Enlaces Terrestres:

Entre los temas señalados como ejemplo por el Art. 12 del Tratado está el "Sistema global de enlaces terrestres".

Como se recordará, éste fue uno de los temas más ampliamente abordados por la Comisión de Integración Física, Declaraciones de Presidentes y Convenios Particulares. Correspondía, entonces, analizarlo nuevamente dentro de los parámetros acordados para la Comisión Binacional.

En la primera reunión (Buenos Aires, abril de 1986) se llegó a acuerdo sobre los siguientes puntos:

1. la armonización de la toponimia de los pasos fronterizos;
2. la coordinación en la habilitación e inhabilitación de los pasos de frontera;
3. que los organismos pertinentes compatibilicen las categorías de dichos pasos;
4. la unificación de la documentación aduanera y migratoria; un control único de frontera para personas y bienes, con preferencia para el "Sistema del Cristo Redentor", y
5. constituir en dicho paso el Comité de Frontera.

En Santiago (marzo 1987), previa a la segunda reunión, sesionaron los respectivos Grupos de Trabajo. El Grupo de Pasos de Frontera elaboró un listado único de pasos de frontera habilitados, recomendándose la denominación de ocho de ellos y la simplificación de otros nueve con nombres compuestos.

El Grupo de Trabajo sobre Fronteras se encontró con una realidad muy compleja, no obstante tantos estudios y acuerdos anteriores.

Chile tenía al entonces 34 pasos habilitados unilateralmente, sin correspondencia argentina; y Argentina, en la misma situación, 14 de ellos. Asimismo, había diferencias en los tipos de habilitación ya que Chile aplica un solo tipo y Argentina tres categorías migratorias y aduaneras diferentes.

Sólo 18 pasos coincidían en todas sus categorías y de éstos en 8 no existían coincidencias toponímicas.

Se analizó, entonces, esta situación y se avanzó tanto en la armonización como en la toponimia, como se había convenido en la I Reunión de la Comisión Binacional.

En su segunda reunión (Santiago, abril 1987) la Comisión acordó:

1. un entendimiento administrativo sobre la habilitación de pasos;
2. convocar el Comité de Fronteras del Sistema del Cristo Redentor, y
3. coordinar los proyectos de integración física.

Una nueva reunión del Grupo de Fronteras se celebró en Buenos Aires en febrero de 1988, la que volvió a examinar y llegar a algunos acuerdos sobre los pasos habilitados bilateralmente sin limitaciones; aquellos con limitaciones por Argentina; aquellos sin correspondencia por Chile y sobre armonización de toponimias.

Nuevamente en Santiago, en mayo de 1988, se reunió dicho Grupo examinándose paso por paso, alcanzándose varios acuerdos. En los que no hubo coincidencia se acordó elevarlos a la Comisión Binacional.

Por su parte, en mayo de 1987, en Mendoza, se constituyó el "Comité de Frontera Argentino-Chileno en el Sistema del Cristo Redentor" y se adoptó un procedimiento para sus actividades. Según éste, sesionaría alternadamente, lo in-

tegrarían funcionarios de los organismos competentes, se remitirían sus resultados a las respectivas Cancillerías y adoptarían sus acuerdos por consenso.

En la III Reunión de la Comisión Binacional (Buenos Aires, junio 30 a julio 1º, 1988) se acordó:

Que, como a pesar de las instancias técnicas antes citadas, subsistían algunos puntos de desacuerdo, la Comisión, sobre la base de los principios enunciados en su primera reunión (1986) y para coordinar los proyectos de integración física, acordó "establecer un Comité Técnico Binacional que estudiará las vías de comunicación entre Chile y Argentina, a fin de proponer su utilización más práctica y racional".

Dicho Comité sesionará alternadamente o en los lugares que estime conveniente.

El Comité Técnico ha celebrado hasta agosto de 1989 tres reuniones (Comité Técnico Binacional para el estudio de vías de comunicación entre Chile y Argentina; Santiago, septiembre de 1988; Buenos Aires, diciembre de 1989, y Santiago, abril de 1989).

Ha analizado los pasos sobre la base de una "Ficha de Catastro Básico" y elaborado un "Estudio para la fundamentación técnico-económica de habilitación y mejoramiento de pasos fronterizos", dividiendo los pasos en tres grandes secciones (Extremo Norte al paralelo 33º; al paralelo 42º y hasta el Extremo Austral).

También se han efectuado inspecciones a algunas vías de acceso, para mantener actualizados los antecedentes.

Finalmente, en mayo de 1989, por quinta vez, sesionó el Grupo de Trabajo sobre Pasos de Frontera, examinándose nuevamente cada uno de los pasos y la armonización de la toponimia, recomendándose a la Comisión Mixta de Límites el que considere las modificaciones en la cartografía oficial.

Pasos Habilitados: (35) Guaytiquina (Chile solicitó deshabilitarlo); Sico, Socompa, San Francisco, Agua Negra, Sist. Cristo Redentor, Pehuenche, Pichachén, Copahue, Pino Hachado, Icalma, Añihueraqui I., Mamuil Malal, Carirriñe, Huahum, Puyehue, Pérez Rosales, Río Manso, Río Puelo, Río Futaleufú, Río Encuentro, Las Pampas, Río Frías-Appleg, Pampa Alta, Coihaique, Huemules, Ibáñez-Pallavicini, Río Jeinemeni, Roballos, Río Mosco, Río Don Guillermo, Dorotea, Laurita-Casas Viejas, Integración Austral, San Sebastián.

Pasos Habilitados Carácter Temporario: (Tránsito Vecinal Fronterizo) (3) Epulafquén, Buta Mallín, Lago Pueyrredón Cochrane-Lago Cochrane Pueyrredón.

En Estudio: Jama, Pircas Negras, El Portezuelo, Vuelto del Río Mayer-Ribera Norte; Lago San Martín O'Higgins-Lago O'Higgins San Martín; Baqueano Zamora (6).

Tema: Habilitación mutua de puertos y zonas francas

La Comisión Binacional, como materia específica de su competencia, hasta el momento no ha abordado este tema. Sin embargo, de manera indirecta, tanto los asuntos económicos, el transporte, los pasos y las facilidades otorgadas recíprocamente, tienen como fin último la utilización de los puertos y la proyección hacia terceros países.

Un punto analizado con gran profundidad en las reuniones, vinculado a la habilitación de los puertos, ha sido los mecanismos operacionales que facilitan

el tránsito de productos silvoagropecuarios. En concreto uno de los temas vitales ha sido el de los controles fito y zoonosanitarios. Esta materia se analizó detalladamente en las dos primeras reuniones de la Comisión, acordándose estudiar las fórmulas adecuadas para facilitar el tránsito por uno y otro país; el intercambio permanente de las disposiciones para obviar los problemas operacionales; las reuniones de los organismos técnicos de sanidad animal y vegetal y las plagas o enfermedades que pudieren afectar dichos productos a objeto de coordinar esfuerzos en su prevención y erradicación.

En Chile, para resguardar adecuadamente nuestra producción agrícola, rigen el Decreto Ley N° 3.557 de 1980 sobre protección agrícola; las Resoluciones números 985, de 1985, y 139, de 1986, del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) sobre tránsito de productos de origen agrícola, y la Resolución N° 1.007, exenta, de 8 de agosto de 1985, publicada en el Diario Oficial el 12 de agosto de 1986.

Estas disposiciones, en síntesis, regulan el tránsito por territorio chileno de las mercaderías peligrosas para los vegetales, extranjeras y destinadas a un tercer país. Las protege del riesgo de contaminación mediante condiciones fitosanitarias, permanencia máxima en aduanas chilenas, regula el tránsito y acopio, así como contiene normas para los casos de contravención. El Decreto N° 1.007 citado, faculta al Director de la División de Protección Agrícola del SAG para flexibilizar los plazos previstos, a solicitud del interesado, indicándose tipo, volumen, puerto de embarque y fechas de la operación.

Las autoridades técnicas de ambos países han continuado reuniéndose y avanzando en la cooperación sanitaria y acuerdos de normas aplicables.

Temas: Transporte Terrestre, Aeronavegación

Este es otro de los temas que, como vimos, contenía una larga variedad de acuerdos, convenios y reuniones de la Comisión de Integración Física y de las comisiones técnicas. Pero, como afirma el experto en estos temas, abogado Carlos Villegas Lorca, una red de transporte y comunicaciones operable a bajos costos, la mejora de la calidad de los servicios prestados, la facilitación del tráfico internacional, la resolución de dificultades por la inadecuación de las normas reguladoras, son todavía, en gran medida, problemas que no ha logrado superar el sistema regional de transporte.

El transporte entre Chile y Argentina no ha estado ajeno a estas limitantes.

Varios convenios regían el tema entre los dos países al iniciarse los trabajos de la Comisión Binacional.

No sólo los que ya vimos en la etapa previa, sino que otros muy importantes a nivel regional.

Entre éstos el Convenio de Transporte Internacional Terrestre suscrito en Mar del Plata en 1977 y sus cuatro anexos.

Rige para Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay. (Conocido como el Convenio de Mar del Plata o Heptapartito.)

Crea las normas básicas y generales sobre reciprocidad en el transporte internacional terrestre. Contiene normas sobre seguros, cargas, transporte de personas y cargas, responsabilidad civil y daños a terceros.

Legisla sobre tráfico bilateral a través de una frontera común, con tránsito por países signatarios y no signatarios. Rige para empresas habilitadas, por puntos habilitados sobre bases de reciprocidad y norma sobre el régimen de aduana para mercaderías nacionalizadas y cargas unificadas.

Reglamenta las dimensiones, pesos máximos, normas técnicas y seguros de los vehículos.

Admite formas simplificadas por acuerdos bi o plurilaterales y entrega a los organismos de aplicación (Ministerios de OO.PP. y Transporte) su evaluación y revisión permanente.

Sus anexos tratan sobre aspectos aduaneros (Anexo I); Autotransporte Internacional por Carretera (Anexo II); Aspectos Migratorios (Anexo III) y Seguros (Anexo IV).

Cabe referirse, por su importancia, al Anexo II, Autotransporte Internacional por Carretera. Este dice que las partes deben establecer la necesidad del tráfico, luego otorgarse los permisos respectivos, sólo a empresas constituidas. Las cargas se distribuirán por acuerdos directos, en reciprocidad, asegurándose una justa compensación por el uso de la infraestructura del país transitado, sin perjuicio de que bilateral o tripartitamente se acuerde que el país transitado pueda participar en ese tráfico.

Este punto fue objeto de largos debates y no pocos problemas. Finalmente, en Cochabamba (Bolivia, junio 1979), los Ministros de OO.PP. y Transportes de los países del Cono Sur acordaron, sobre la "justa compensación", que: no se aplica unilateralmente sino por acuerdos; que los criterios no originarán en su aplicación trabas al comercio bilateral en tránsito, y no constituye un beneficio económico para el país transitado, sino una compensación por los mayores costos derivados del tránsito.

Los ministros de los países signatarios han constituido una organización llamada Reunión de Ministros de OO.PP. y Transportes de los Países del Cono Sur para analizar estos temas.

Otro instrumento internacional aplicable es la Decisión 56, de 1972, del Pacto de Cartagena. No obstante el retiro de Chile del Pacto, mantiene su vinculación, entre otras, con la Decisión 56. Su objetivo principal es la promoción de la integración física del área para la creación del mercado subregional.

El otro instrumento es el Convenio Aduanero relativo al transporte internacional de mercancías al amparo de los cuadernos TIR. Se ocupa de las mercancías transportadas sin manipulación intermedia de la carga a través de una o varias fronteras, aduana de salida a aduana de destino, en vehículos de carretera o contenedores.

Su objeto es simplificar el paso de fronteras, un sistema de garantía nacional y un sistema nacional de control de documentos.

Rige principalmente en otros continentes. En Latinoamérica su aplicación sería un AAP (Acuerdo de Alcance Parcial) dentro del marco ALADI. Uruguay y Chile son partes de este Convenio por adhesión.

Estos eran, en consecuencia, los instrumentos vigentes, junto a los vistos en la etapa anterior y dentro de la Comisión de Integración Física, que Chile debía armonizar al iniciarse las reuniones de la Comisión Binacional.

En la I Comisión Binacional, en materia de Transporte Terrestre, se tomó nota de los acuerdos entre los organismos de aplicación; la reducción de documentos, y el otorgamiento de permisos definitivos por 5 años.

En la segunda reunión, igualmente, se tomó nota de la validez de los certificados de revisión técnica de los vehículos y se revisaron los servicios regulares de transporte de pasajeros entre ambos países.

En la tercera reunión se convino homologar los horarios de atención en fronteras; la delegación de atribuciones para asuntos concretos en regiones apartadas;

el otorgamiento de permisos complementarios definitivos, poniéndose término a los permisos provisorios, acordándose un procedimiento expedito entre las autoridades.

Las reuniones técnicas dentro del marco de la Comisión, así como las de los organismos de aplicación del Convenio y las de los ministros, han contribuido a un apreciable progreso y facilitación en este delicado tema, tan sensible, para materializar la integración bilateral. Ciertamente aún hay puntos de divergencia, pero las reuniones previstas aseguran su análisis y posible solución.

En agosto de 1989 se celebró en Santiago la XVI Reunión de Ministros de Obras Públicas y Transporte de los Países del Cono Sur. Participaron en ella representantes de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay. En ella se adoptó un nuevo "Convenio sobre Transporte Internacional Terrestre", suscrito el 1º de septiembre de 1989, al coincidir en la necesidad de adoptar una norma jurídica única que refleja los principios esenciales acordados, en particular aquellos que reconocen al transporte internacional terrestre como un servicio de interés público fundamental para la integración del Cono Sur y en el cual la reciprocidad debe entenderse como el régimen más favorable para optimizar la eficiencia de dicho servicio. Así lo estipuló el preámbulo del nuevo Convenio.

Dicho Convenio de Santiago, como se le conoce, contiene diversas normas para el transporte internacional terrestre, tanto directo de un país a otro como en tránsito a un tercer país.

Además, contiene disposiciones sobre las empresas autorizadas; los documentos que habilitan para conducir los vehículos de pasajeros y carga; los seguros, y los organismos nacionales competentes para su aplicación. Asimismo, las normas sobre el transporte internacional por carretera y por ferrocarril, con precisas disposiciones sobre los aspectos técnicos de cada uno de ellos.

El nuevo Convenio de Santiago contiene, además, tres anexos. El Anexo I, sobre aspectos aduaneros; el Anexo II, sobre aspectos migratorios, y el Anexo III, sobre aspectos de seguros.

Sus disposiciones, según expresamente lo consagra, no significan en ningún caso restricción a las facilidades que, sobre transporte y libre tránsito, se hubieren concedido las Partes, las que también pueden llegar a acuerdos bilaterales o multilaterales sobre los aspectos del Convenio, en especial en materia de reciprocidad en los permisos, regímenes tarifarios y otros aspectos técnico-operativos, los que, en ningún caso, podrán contrariar sus logros. Es decir, pueden acordar más pero no menos que el Convenio.

Cada Parte designó como organismo nacional competente de aplicación al respectivo Ministerio de Transporte. Los instrumentos de ratificación serán depositados en la Cancillería de Uruguay. Entrará en vigencia a los 30 días de depositarse el segundo instrumento de ratificación. Pueden adherir a él cualesquiera de los países miembros de ALADI.

Y lo más importante, este Convenio sustituye al Convenio de Transporte Internacional Terrestre de Mar del Plata de 1977, para el transporte que se realice entre las partes que lo hayan ratificado. No obstante lo anterior, tendrán plena vigencia los acuerdos de las Reuniones de Ministros de Obras Públicas y de Transporte y de los Organismos Nacionales competentes de los Países del Cono Sur, que hayan sido adoptados en el marco del Convenio que se sustituye, en todo cuanto fueren compatibles con las disposiciones del presente Convenio (Art. 64).

La Comisión también ha venido abordando otros aspectos del transporte,

como el ferroviario, el marítimo y aéreo. Los estudios continúan, si bien sus logros han sido menores.

Respecto al transporte aéreo, con la incorporación de empresas privadas de ambos países, como Transporte Aéreo Coyhaique (TAC) y Transportes Aéreos Neuquinos (TAN), y sus rutas entre Bariloche y Puerto Montt y entre Neuquén y Temuco, son un claro ejemplo de avance en este campo. Eso sí, hasta la fecha no se cuenta con un marco institucional global para el transporte aéreo entre ambos países, posiblemente debido a las políticas diferentes aplicadas por Chile y Argentina.

Temas: Interconexiones Eléctricas y Telecomunicaciones

Como se vio en la etapa anterior a la Comisión Binacional, existían estudios, proyectos y obras que ambos países venían discutiendo y analizando desde hacía largo tiempo.

Desde la primera reunión, la Comisión tomó conocimiento del estado de los estudios de interconexión de los sistemas eléctricos, efectuados por la CIECHA, Comisión técnica que había reiniciado sus reuniones en marzo de 1984. La Comisión Binacional recomendó proseguir dichos trabajos.

Otro tanto ocurrió en la II Reunión Binacional (1987). La CIECHA ha proseguido sus estudios, si bien no hay avances significativos.

Lo mismo ha ocurrido con las telecomunicaciones, cuyos acuerdos hoy se materializan dentro del gran sistema de alta tecnología internacional.

Tema: Explotación de Recursos Naturales

La Comisión tuvo a la vista los trabajos iniciados entre Gas del Estado, de Argentina, y ENAP, de Chile, las que, dentro del marco de la Comisión de Integración, venían analizando diversas posibilidades de suministro desde Argentina y desde Chile. En concreto se analizaron tres opciones de entrega de gas natural argentino en frontera: a través de la zona de Pino Hachado; del Cajón del Maipo o un punto intermedio; a materializarse mediante trueque (zona Cerro Redondo); o provisión directa, luego de diferentes estudios técnicos, a partir de 1990.

Prosiguieron dichas negociaciones durante la segunda reunión y se procedió al intercambio de informaciones.

En la tercera reunión (1988) se alcanza un acuerdo de gran importancia. La delegación argentina expresó su decidida voluntad de vender gas a Chile, por su ramal que a la altura de San Rafael cruzará la frontera por el Cajón del Maipo, en volúmenes de 500 mil metros cúbicos por día, hasta llegar, en 20 años, a 2 millones de metros cúbicos diarios.

Chile manifestó su interés en este proyecto, complementado con un trueque en Cerro Redondo, Provincia de Santa Cruz.

Los puntos pendientes del acuerdo y aspectos técnicos se analizarían por las respectivas autoridades de energía. Dichas conversaciones prosiguen hasta hoy.

Temas vinculados a la explotación de recursos naturales, como los hidrológicos compartidos, o la explotación de minerales, no han sido objeto, hasta ahora, de estudios profundizados ni de acuerdos.

Tema: Protección del Medio Ambiente

Fue objeto de análisis particular en la III Reunión de la Comisión Binacional. En ella se coincidió en sugerir a los gobiernos la conveniencia de establecer mecanismos de cooperación y coordinación del medio ambiente.

En cuanto al deterioro de la capa de ozono se acordó estudiar una posible subcomisión que lo estudie.

Este es un campo cada vez más necesario en el que restan numerosos campos de acción que podría analizar la Comisión, tomando como base las materias y acuerdos de etapas anteriores.

Tema: Complementación Turística

Ambos países reiniciaron las negociaciones sobre materia turística en una reunión técnica, la Comisión Especial de Turismo, en Santiago, en enero de 1985, y elaboraron un nuevo convenio. Por su parte, la Comisión Binacional, en su primera reunión (1986), acordó recomendar la pronta aprobación del nuevo Convenio.

Asimismo, recomendaron revisar el viejo Convenio de 1947. El Convenio de Turismo, que se firmó en Buenos Aires el 6 de noviembre de 1986, en síntesis, dispone:

Ampliar las relaciones turísticas entre ambos países; mejorar y adecuar los pasos fronterizos utilizables por los circuitos turísticos y habilitar dichos circuitos; coordinar los esfuerzos de promoción y de fusión; facilitar la instalación de oficinas de información turística; trato preferencial en las medidas económicas a la salida de sus connacionales; intercambio de docentes y técnicos, de planes y programas, y reunir alternadamente a los representantes de los respectivos organismos.

En la segunda reunión la Comisión expresó su satisfacción por la entrada en vigor del nuevo Convenio, así como por la unificación de la documentación aduanera para la entrada y salida de vehículos turísticos a partir del 1º de septiembre de 1986.

Este ha sido uno de los avances de importancia acordado por la Subcomisión de Transporte Terrestre.

Está en estudio otro documento único para pasajeros.

Igualmente, la Comisión expresó su satisfacción por la iniciación del estudio de INTAL sobre circuitos turísticos integrados en la Región de los Lagos, en colaboración de la OEA.

En junio de 1987, en San Martín de los Andes, se celebró la reunión organizada por la OEA e INTAL.

De ello tomó nota la III Reunión de la Comisión Binacional (1988) y previó otra en Chile en 1989 (Antofagasta), la que aún no ha sido posible realizar, si bien está prevista para antes de fines de este año.

De la misma manera, la Comisión acordó intercambiar proyectos de revisión al Convenio de 1947.

Cabe señalar, al terminar, que las corrientes turísticas presentan un constante aumento en ambos sentidos en los últimos cuatro años.

Otra reunión importante en materia de integración fue el "Primer Encuentro Binacional del Cono Sur Argentino-Chileno", celebrado en San Martín de los

Andes en mayo de 1988. Estuvo a cargo del CARI Argentino y del Instituto de Estudios Internacionales de la U. de Chile, dentro del proyecto BID-PNUD, denominado "Bases para una acción conjunta de crecimiento regional en el Cono Sur Argentino-Chileno".

COOPERACIÓN ECONÓMICA CHILENO-ARGENTINA EN EL MARCO ALADI

El Tratado de Montevideo de 1980, que creó la nueva Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), permite que dos o más de sus países miembros celebren convenios entre ellos y que sus compromisos no se extiendan automáticamente a los demás miembros. Son los denominados "Acuerdos de Alcance Parcial", como mecanismo preciso de integración.

Rige actualmente el AAP N° 26 junto a Uruguay y Paraguay. (Primitivamente fueron parte de él México, Brasil, pero se marginaron). El Convenio, de índole exclusivamente comercial, otorga en favor de Chile casi 2.000 concesiones, y de Argentina, casi 1.000. Fue renovado a partir de diciembre de 1985.

En síntesis, el AAP traduce las "concesiones" en "preferencias arancelarias", reduciéndose, porcentualmente entre sí, los gravámenes aplicados a sus importaciones desde terceros países. Los signatarios están facultados, también, para señalar aquellas "restricciones no arancelarias" que deseen continuar aplicando.

También el Acuerdo establece el mecanismo de "cláusulas de salvaguardia", aplicables unilateralmente, de manera transitoria y no discriminatoria, por un año prorrogable. Otro régimen similar es el de "retiro de concesiones", si no prospera el de salvaguardias.

Además el Acuerdo contempla, sobre la base del Tratado de Montevideo, normas sobre adhesión y convergencia, subsidios y otros.

Como se conoce, las cifras del intercambio han progresado sostenidamente, pasando de escasos 189 millones de dólares en 1985 a cifras cercanas a los 450 millones en los dos últimos años, en términos globales, dentro y fuera del marco ALADI.

Encuentro Empresarial de Mendoza

Una mención especial merece el Encuentro Empresarial Chileno-Argentino en Mendoza, de mayo de 1985. Celebrado casi en forma simultánea a la vigencia del Tratado de Paz y Amistad se juntaron más de 600 empresarios de los dos países para la revitalización de los contactos y vínculos personales y de negocios.

Fue organizado por el INTAL, con el auspicio del BID y constituyó la primera respuesta del sector privado de los dos países al espíritu de cooperación económica e integración previsto en el Tratado, con importantes logros que permitirían un incremento de los negocios y revertir la tendencia decreciente de los años inmediatamente anteriores.

Otro encuentro de similares características se efectuó a fines del mismo año en Comodoro Rivadavia, con participación de numerosos empresarios de las zonas del sur de ambos países.

Tema: La cooperación económica dentro del marco de la Comisión Binacional

Desde su primera reunión, la Comisión abordó los temas de la cooperación, comercio e intercambio económicos, preocupándose, como se señaló, de revertir

un proceso que manifestaba entonces una tendencia decreciente. Así lo expresó el Acta respectiva.

Se comprometieron a buscar nuevas modalidades de intercambio para impulsarlo, dentro de las realidades económicas de cada país; a realizar estudios evitando los sectores sensibles; a considerar los proyectos analizados en la ALADI; a profundizar las preferencias al revisarse el AAP N° 26, estudiándose aquellos calificados de sensibles.

Una vez más se coincidió en promover la actividad privada.

En la segunda reunión se congratularon por el aumento de las corrientes comerciales en 1986, así como tomaron nota de la entrada en vigencia del Protocolo Modificatorio del AAP N° 26, que se negoció en diciembre de 1985. Igualmente se coincidió en profundizar, aún más, las preferencias.

Se avanzó también en el estudio de un nuevo Proyecto de Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica. Un problema que se arrastraba desde la reunión anterior, relativo a los gastos consulares en Argentina a productos negociados, quedó de ser analizado en lo que respecta a costos distintos del arancel consular.

En la tercera reunión nuevamente se constató el aumento del intercambio, diversificado y equilibrado. También se acordó enriquecer el proyecto de AAP de Complementación, con las sugerencias de los sectores privados, así como acelerar los trámites de puesta en vigencia de los protocolos adicionales.

En la actualidad se ha mantenido la tendencia creciente del comercio, el que podría llegar a una cifra global cercana a los 500 millones de dólares. De la misma manera se avanza para una pronta suscripción del Acuerdo de Complementación Económica.

Otros temas analizados por la Comisión Binacional

No sólo las materias enunciadas a vía de ejemplo por el artículo 12 del Tratado ha venido examinando la Comisión Binacional. También han sido objeto de estudios y avances temas como:

- a) El examen de los tratados y acuerdos bilaterales y multilaterales, para estudiar su vigencia y aplicación.
- b) Los contactos en el área de planificación y sus técnicas y experiencias, para evaluar conjuntamente los proyectos y armonizarlos.
- c) La pesca, tanto para su cooperación como la investigación y protección de las respectivas riquezas ictícolas.
- d) Los proyectos e iniciativas privadas de provincias argentinas y regiones de Chile, entre éstos los documentos del Grupo Empresarial Interregional del Centro Oeste Sudamericano (GEICOS) como la "Propuesta de Acción Conjunta e Integración entre el Noroeste de Argentina y el Norte de Chile", preparado por INTAL.
- e) Los incendios de bosques y preservación ecológica.
- f) Las migraciones y otros.

CONCLUSIÓN

Como se ha podido apreciar, la integración de Chile y Argentina ha sido un proceso que se remonta largo tiempo atrás y que se dinamiza, en los últimos años, dentro del marco actual del Tratado de Paz y Amistad.

Por cierto, no es un proceso fácil y tampoco basta con la voluntad política de llevarlo a cabo. Su complejidad, precisamente, reside en la variedad de proyectos y alternativas, así como el enorme desafío físico que nos impone nuestra larga frontera compartida.

No obstante, ha habido logros importantes y se sigue avanzando hacia una mayor complementación, término que, por la complejidad de la tarea, pareciera más adecuado. En efecto, no se trata de aunar voluntades y proyectos para hacerlos uno solo. Ello puede resultar, a veces, ilusorio. Se trata, preferentemente, de avanzar todo lo posible de acuerdo a las necesidades y características propias de cada país y cada realidad, para coincidir finalmente y complementarse armoniosamente para el beneficio mutuo y de cada pueblo.

Es una tarea novedosa, si así se la aborda, e imaginativa. Cada cual en lo suyo y a su manera, pero con un mismo objetivo común.

Tal vez así, con realismo y sin claudicaciones, teniendo siempre en cuenta las necesidades de cada provincia argentina y cada región chilena, armonizadas con el interés general de cada país soberano, podremos construir, gradualmente, un destino juntos, con tal variedad de intereses y logros que ayuden al deber fundamental de dos países hermanos y vecinos, su convivencia fraterna y provechosa, base indispensable de la cooperación, la amistad y la paz.